

ml.tumiser



Ministero di Grazia e Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Segreteria

Roma, 8 MAR. 1997

Prot. n. 13890/1-28

CIRCOLARE N. 3452/5902

Ai Signori Direttori degli Istituti
penitenziari per Adulti

Ai Signori Provveditori Regionali
dell'Amministrazione Penitenziaria

e, p.c.

Ai Direttori degli Uffici

Ai Capo della Segreteria

Ai Signori Direttori dei Centri di
Servizio Sociale per Adulti

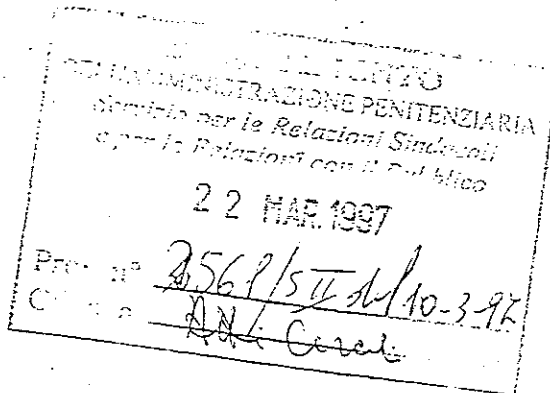
Ai Signori Direttori delle Scuole di
formazione e aggiornamento del Corpo
di polizia e del personale della
Amministrazione penitenziaria

Ai Signor Direttore del Centro
Amministrativo Giuseppe Altavista

Ai Signori Direttori dei
Magazzini Vestiario

Ai Signor Direttore dell'Ufficio
per la Giustizia Minorile

LORO SEDI



OGGETTO: Problematiche connesse alla organizzazione e alla gestione del servizio del personale di polizia penitenziaria: la programmazione. I livelli massimi e minimi di sicurezza. L'impiego delle prestazioni di lavoro straordinario.



Ministero di Grazia e Giustizia

- 2 -

Come è noto alle SS.LL. la questione delle risorse umane è diventata uno dei principali problemi che impegnano questa Amministrazione oltre ogni consentito elementare criterio di funzionalità ed efficienza, a danno degli obiettivi istituzionali connessi alla esecuzione penale.

Nonostante le innumerevoli disposizioni al riguardo - già emanate prima ancora della stessa riforma del Corpo di Polizia Penitenziaria e a maggior ragione grazie a questa e al conseguente Accordo Quadro, entrambi integrati da altrettante direttive - ancora oggi in molti istituti penitenziari non è stato raggiunto un livello di organizzazione adeguato dei servizi che interessano il personale di polizia penitenziaria.

L'Accordo Quadro Nazionale siglato il 24 luglio 1996, seppure con le verifiche in corso, deve costituire l'unica norma di riferimento e non vi devono essere ragioni che ne possano impedire l'applicazione.

A tal proposito le verifiche condotte da questa Amministrazione hanno confermato che nella gran parte degli istituti sussistono i presupposti e le condizioni per una corretta applicazione di quell'accordo ed in particolare degli artt. 3 (mobilità interna), 4 (orario di lavoro), 5 (prestazione di lavoro straordinario) e 6 (presenza qualificata: turni di reperibilità), nonché delle disposizioni in tema di congedo ordinario.

E' convinzione di questo Dipartimento che la nuova chiave di lettura che quell'Accordo, opportunamente oltre che legittimamente, suggerisce passa attraverso la "programmazione del servizio" (art. 4 dell'Accordo Quadro Nazionale) che è l'unico strumento che può consentire, ove rigorosamente applicato, di assicurare non solo i diritti e le aspettative del personale, ma



Ministero di Grazia e Giustizia

- 3 -

persino e ancor meglio gli obiettivi di questa Amministrazione sul piano della esecuzione penale.

A seguito dei numerosi quesiti provenienti dalla periferia e delle problematiche accertate direttamente in sede di verifiche, questa Amministrazione ha potuto individuare nelle cosiddette "assenze non programmabili" il vero ostacolo alla programmazione e, conseguentemente, all'applicazione dell'Accordo Quadro.

Con la presente, pertanto, si intendono suggerire alle SS.LL. alcune direttive perchè quella pregiudiziale cessi di essere usata, in alcune occasioni anche strumentalmente, per non applicare ciò che la norma disciplina come preciso obbligo.

La programmazione del servizio

- questa, attese le fondate eccezioni provenienti da tutte le organizzazioni sindacali, deve fare riferimento esclusivamente all'orario ordinario di lavoro che, per effetto del combinato disposto di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 12 della L. 395/95 è pari a 37 ore settimanali;
- le risorse umane disponibili devono pertanto essere utilizzate facendo riferimento esclusivamente alle prestazioni di lavoro ordinario che il personale di polizia penitenziaria deve assicurare giornalmente, settimanalmente, mensilmente o, infine, annualmente. E' evidente che la programmazione è tale solo se riesce a coprire un periodo di tempo almeno bisettimanale, come peraltro già previsto dall'art. 4 dell'Accordo Quadro Nazionale, ed è proponibile solo se la sua gestione ne assicura



Ministero di Grazia e Giustizia

- 4 -

l'immutabilità, salvo eventi eccezionali, che non possono comprendere quelli ritenuti straordinari, comunque ovviabili.

Infatti non possono essere considerati tali:

- a) le assenze non programmabili del personale quali il congedo straordinario, l'aspettativa, i permessi a vario titolo...;
- b) i fatti che caratterizzano la quotidianità penitenziaria, senza che da ciò ne sia conseguita una situazione di emergenza pubblica: ipotesi di atti autolesionistici; rifiuto del vitto dell'Amministrazione; intimidazione o sopraffazione di compagni; danneggiamenti di beni dell'Amministrazione; atteggiamento offensivo nei confronti del personale... che, pur rappresentando eventi gravi, non hanno tuttavia il carattere della eccezionalità riscontrabile invece nei disordini e nelle sommosse.

Ciò posto, resta comunque l'esigenza di assicurare le necessità organizzative connesse ai punti sub *a)* e *b)*, una volta esaurite le ordinarie risorse in sede di programmazione.

Al riguardo è possibile introdurre nella organizzazione dei servizi penitenziari due ipotesi innovative, comunque già sperimentate con successo in alcuni istituti penitenziari.

1) LIVELLI MASSIMI E MINIMI DI SICUREZZA

E' una modalità di gestione che la stessa prassi quotidiana prospetta.

Infatti, il livello massimo di sicurezza per ogni turno di servizio corrisponde ai posti di servizio già stabiliti dalla Commissione Regionale istituita con circolare n. 3337-5787 del 7.2.1992 e che comunque saranno ridefiniti a



Ministero di Grazia e Giustizia

- 5 -

breve tempo dal Gruppo di Lavoro istituito con ordine di servizio n. 690 del 19.12.1996.

Il livello minimo di sicurezza per ogni turno di servizio corrisponde invece ai posti di servizio che in ogni istituto di fatto sono assicurati nei c.d. momenti critici: periodo delle ferie estive, festività di fine anno, festività pasquali... Durante tali periodi alcuni posti di servizio ritenuti di minore rilevanza sotto il profilo della sicurezza dal direttore e dal comandante, sono, seppure provvisoriamente, soppressi.

In tal modo si viene ad individuare su ogni turno di servizio una fascia di posti di servizio di riferimento che potendo essere provvisoriamente soppressi assicura la copertura delle assenze non programmabili di cui ai precedenti punti a) e b), lasciando immutata la restante programmazione.

2) PRESTAZIONI DI LAVORO STRAORDINARIO A TURNO PIENO O PARZIALE

Nell'ipotesi in cui - nonostante la fascia di mobilità di riferimento - non si riesca ad assicurare il livello minimo di sicurezza questo potrà essere reintegrato con il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario che potranno essere rese, a seconda della organizzazione del servizio su 3 o su 4 quadranti, a turno pieno ovvero a turno parziale e, di volta in volta, richieste nei limiti medi e massimi, mensili e annuali, stabiliti da ultimo con lettera circolare n. 266967/3.9 del 16.12.1996.

Tuttavia analoghe modalità di impiego delle prestazioni di lavoro straordinario potranno essere ipotizzate, all'occorrenza, fermo restando il



Ministero di Grazia e Giustizia

- 6 -

limite invalicabile del monte ore annuo, per assicurare ulteriori esigenze di servizio non programmabili connesse ad eventi intramurali che turbano l'ordine e la sicurezza ovvero ancora ad iniziative trattamentali quali l'organizzazione di concerti, di spettacoli, di dibattiti o di visite. Conseguentemente non potrà più essere consentita la previsione di posti di servizio con l'indicazione di "agenti disponibili" o "agenti di rinforzo" che solo una prassi consolidatasi su presupposti organizzativi erronei ha fino ad oggi tollerato.

All'istituto della reperibilità, disciplinato dall'art. 6 dell'Accordo Quadro, si potrà fare legittimo ricorso invece solo dinanzi ad eventi eccezionali che, come già accennato, non sono costituiti dai fatti indicati ai punti sub a) e b) che, come si ripete, al contrario, rappresentano la quotidianità.

Nella certezza che le considerazioni innanzidette saranno osservate dalle SS.LL. che non mancheranno peraltro di confrontarle e parteciparle al personale e alle OO.SS. aziendali, con il rispetto delle procedure previste dall'art. 25 del C.C.N.L., delle Forze di Polizia, si potrà avviare un nuovo percorso per una diversa gestione delle risorse disponibili, peraltro in linea con il disegno di razionalizzazione della finanza pubblica e di maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

A tal riguardo, solo a titolo di esempio, si prospetta nell'allegato A una ipotesi di organizzazione nel senso voluto con la presente.

Nel restare in attesa di un cortese cenno di riscontro, i Sigg.ri Provveditori sono pregati di assicurare la necessaria attività di sostegno



Ministero di Grazia e Giustizia

- 7 -

- anche mediante incontri periodici con i direttori degli istituti penitenziari ubicati nelle Regioni di rispettiva competenza - al fine di dare concreta attuazione alle presenti direttive.

IL DIRETTORE GENERALE

Michele Coiro

ALLEGATO A

IPOTESI DI ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DEL PERSONALE DI POLIZIA PENITENZIARIA

Il personale assegnato all'Istituto xxx è pari a 200 unità, di cui 10 del ruolo degli ispettori, 20 del ruolo dei sovrintendenti e 170 del ruolo degli Agenti ed Assistenti.

I posti di servizio che è possibile determinare ai sensi della circolare n. 3337-5787 del 7.2.92 sono i seguenti.

- Ruolo degli ispettori, compreso quello
di comandante 6 - 7
- Ruolo dei sovrintendenti 12 - 13
- Ruolo degli agenti/assistenti 112 - 113

Sulla base delle dette disponibilità l'individuazione concreta dei posti di servizio deve tenere conto dei seguenti ulteriori elementi di valutazione:

- individuazione dei posti di servizio che devono essere assicurati 365 giorni l'anno;
- individuazione dei posti di servizio che devono essere assicurati nei giorni feriali pari a 301 giorni l'anno (365- 64);
- individuazione dei posti di servizio che devono essere assicurati nei giorni feriali esclusi i festivi e i prefestivi, pari a 237 giorni l'anno;
- individuazione dei posti di servizio che devono essere assicurati solo alcuni giorni la settimana, (mediamente pari a 3 o 4 giorni), per complessivi 156/208 giorni l'anno.

I posti di servizio così determinati devono, altresì, tenere conto dell'ulteriore elemento riferito all'orario di servizio in relazione del quale va sviluppato l'orario di lavoro.

Pertanto in linea ipotetica si dovrà procedere alla:

- individuazione dei posti di servizio	h. 24;
- " " " " "	h. 16;
- " " " " "	h. 8;
- " " " " "	h. 6;

Altre ipotesi sono ovviamente proponibili in relazione alla tipologia dell'istituto e al conseguente regime di vita detentivo.

Ciò posto, ed individuati indifferentemente i rispettivi quadranti (tre o quattro turni) su cui sviluppare i singoli posti di servizio, partendo comunque dal concetto pregiudiziale che vanno programmati solo con prestazioni di lavoro ordinario, si viene a determinare il seguente programma.

SU TRE QUADRANTI

	ISP.	SOVR.	AG.TI
- posti di servizio di 8/16	* 4/2	* 7/5	* 65/55
- " " " " 16/24	2/1	4/3	30/25
- " " " " 0/8	1/1	2/1	18/16

* il primo numero indica il liv. max di sicurezza

il secondo numero indica il liv. min. di sicurezza

In tal modo vengono individuati i seguenti spazi di manovrabilità:

- 2 ispettori, 2 sovrintendenti e 10 agenti durante il turno di 8/16;
- 1 ispettore, 1 sovrintendente e 5 agenti durante il turno di 16/24;
- 0 ispettori, 1 sovrintendente e 2 agenti durante il turno di 0/8

Il personale sarà chiamato a svolgere nell'arco di 4 settimane (28 giorni di cui 4 festivi) 18 giornate lavorative ordinarie e 10 giornate di riposo.

Qualora vi siano esigenze di servizio connesse alle assenze di altro personale non programmabili - esempi sub. a) e b) - ovvero riferibili alla integrazione del livello minimo di sicurezza, una o più giornate di riposo - salvo le 4 giornate festive, - potranno essere trasformate in giornate lavorative con prestazioni di lavoro interamente straordinario.

Qualora il servizio sia programmato su 4 quadranti il personale sarà invece chiamato a svolgere nella stessa fattispecie 24 giornate lavorative di 6h e 10'.

Anche in questo caso, qualora vi siano esigenze di servizio connesse alle assenze di altro personale non programmabili riferite sempre agli esempi sub. a) e b), ovvero alla integrazione del livello minimo di sicurezza, potranno essere richieste prestazioni di lavoro straordinario fino a tre ore, proseguendo e/o anticipando l'orario di lavoro, fino alla copertura di un posto di servizio di 6 ore e comunque con prestazioni di lavoro non superiori a 9 ore consecutive.